

Martedì, 6 settembre 1994

La liberalizzazione nei porti

Presiede:

GUIDO DE VITA

*(ordinario di Diritto della Navigazione
nell'Università di Napoli)*

GUIDO DE VITA

(c.s.)

Nel dare inizio ai lavori della terza giornata del Convegno, mi preme sottolineare la presenza particolarmente qualificata del dottor Antonio D'Amico, armatore di altissimo prestigio, appartenente, tra l'altro, ad un gruppo armatoriale tra i più importanti d'Europa e, quindi, interessato sotto diversi profili ai problemi qui dibattuti. Il dottor D'Amico ha anche un altro titolo: è infatti il presidente della CONFITARMA, che egli guida ormai da anni con competenza e grandissimo impegno, facendo sentire non solo in sede di Confederazione, ma in ogni occasione, la voce degli armatori sui complessi problemi del traffico marittimo.

Il presidente D'Amico ci esporrà oggi le considerazioni che possono essere svolte solo da un operatore di grande esperienza e competenza sulle complesse problematiche della portualità, viste anche alla luce della "nuova legislazione comunitaria", se così si può definire. Sono tante le questioni che si agitano con riguardo alla nuova legge di riforma dei porti che (buona o cattiva che sia), è sui nostri tavoli, presso le Capitanerie ed i Ministeri. E' una realtà con la quale dobbiamo fare i conti per le innumerevoli novità che ha introdotto: basti pensare alle ipotesi di trasformazione in società per azioni dei consorzi. E' importante, pertanto, che il presidente D'Amico ci illustri come la categoria armatoriale vede tali problematiche e quali siano le sue preoccupazioni.

RELAZIONI

ANTONIO D'AMICO

(presidente della Confederazione Italiana Armatori - Roma)

LA POSIZIONE DEGLI UTENTI.

Signore e Signori,

sono veramente onorato dell'occasione che mi è stata offerta di parlare sull'importante tema della liberalizzazione dei servizi portuali alla presenza di tanti illustri studiosi ed esperti. Confesso, tuttavia, che è proprio il livello di questo Convegno che mi ha reso esitante circa l'impostazione da dare al mio breve intervento: come può un semplice imprenditore marittimo dialogare con giuristi ed economisti, inclini per le esigenze della loro disciplina, oltre che per le loro naturali attitudini, a rigorose teorizzazioni e razionalizzazioni alle quali non è invece portato chi vive la quotidiana pratica operativa? Ho, però, riflettuto ed ho compreso che la ragione dell'invito, che tanto mi onora, risiede proprio nell'esperienza pratica di cui sono portatore, e mi accingo quindi ad esporvi - senza alcuna pretesa di offrire soluzioni definitive - alcuni aspetti problematici sui quali si può esercitare l'analisi critica degli studiosi e degli esperti interessati a dare finalmente una sistemazione razionale ai servizi portuali italiani.

La mia esposizione - che sarà in ogni caso molto breve - si articolerà in due parti, fra esse connesse. In primo luogo, in quanto rappresentante di CONFITARMA, non ritengo di potermi sottrarre ad una valutazione della nuova legge sull'ordinamento portuale. In secondo luogo, tenuto conto del quadro di riferimento europeo in cui devono forzatamente essere inserite le nostre riflessioni sulla possibile evoluzione, vorrei segnalare agli intervenuti alcune problematiche che si pongono in una ottica europea e che, quindi, dovrebbero essere considerate atten-

tamente nell'atto di predisporre ulteriori interventi di razionalizzazione.

Per quanto concerne la nuova legge, il discorso può essere molto breve, non perché non vi siano osservazioni da fare (ahimè, sarebbero invece moltissime), ma perché ormai è generalmente recepito il concetto che la legge è sbagliata nella sua impostazione e va profondamente riveduta. E' questo il significato che si deve dare al D.L. n. 231 del 14/4/94, già reiterato due volte (il 21 giugno con il D.L. n. 400 e l'8 agosto 1994 con il D.L. n. 508), che ha sostanzialmente "congelato" l'applicazione della nuova legge.

In effetti, le vivacissime critiche che il nuovo provvedimento aveva sollevato non potevano non lasciare il segno, tanto più che la stessa CEE aveva espresso autorevolmente le proprie perplessità. A me interessa qui rilevare che l'Associazione, che ho l'onore di presiedere, ha in ripetute occasioni espresso le sue critiche motivate, e se un rammarico devo esprimere, esso attiene proprio al fatto che la stampa - anche specializzata - ha spesso trascurato di dare una puntuale informazione sulle nostre posizioni.

Per restare nel tema specifico della liberalizzazione dei servizi portuali, CONFITARMA aveva energicamente posto in rilievo una vera e propria "schizofrenia" della legge: essa, da un lato, sanciva solennemente i principi della libertà di impresa e della soppressione del monopolio delle compagnie portuali; dall'altro lato, con un complicato gioco di distinguo e di eccezioni, procrastinava sostanzialmente questo monopolio.

Gravissimo, in questa prospettiva, è il sostanziale divieto di assumere personale alle dirette dipendenze che, almeno in linea di principio, la nuova legge comporterebbe per un lungo periodo. Bene ha fatto quindi il Ministro Fiori a prendersi una pausa di riflessione, e non resta che auspicare che essa venga ben utilizzata.

Proprio ai fini della buona utilizzazione di questo periodo di riflessione - e vengo qui alla seconda parte del mio intervento - ritengo dovrebbero essere attentamente meditate le implicazioni

che l'appartenenza all'Unione Europea ha anche sull'assetto della portualità italiana. Mi permetto infatti di osservare che la riflessione su questo punto è poco sviluppata in Italia, mentre sarebbe necessario avere una maggiore consapevolezza in proposito, tanto più che è proprio con riguardo alla situazione italiana che si è avuto il primo e forse più rilevante intervento a livello comunitario, con l'ormai famosa sentenza del 10 dicembre 1991 emessa dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee su una domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Genova.

E' un fatto che, anche a livello europeo, vi è stata una notevole riluttanza ad affrontare il problema delle implicazioni della *fair competition* in ambito portuale, e avremo modo di individuare le ragioni. È però ugualmente un fatto incontestabile che la Commissione della CEE si stia preoccupando di recuperare il suo ritardo. Il problema italiano, che ha portato il nostro ordinamento portuale all'attenzione della Corte di Giustizia, è probabilmente una delle cause di questo nuovo interesse, ma non è l'unica, perché la tematica del ruolo dei porti nella politica europea dei trasporti si sta imponendo in tutta la sua importanza.

Nei porti del Nord, del resto, il problema della politica portuale comunitaria desta notevole interesse e alimenta impegnativi dibattiti. Ad esempio, è viva la polemica fra i vari porti, che si accusano vicendevolmente di violazioni delle regole della *fair competition*. E molti di voi avranno certamente esaminato con interesse la decisione del 29 marzo 1994 (In *G.U.C.E.*, L 104/94 del 23/4/94) con la quale la Commissione ha ritenuto fondate le lagnanze dell'associazione degli operatori del porto di Rotterdam, che sostenevano che le tariffe praticate dalle ferrovie tedesche per il trasporto di *containers* marittimi tra la Germania e i porti belgi e olandesi erano notevolmente più elevate di quelle praticate per il trasporto degli stessi *containers* attraverso i porti tedeschi.

Un altro caso di cui si ha notizia è quello del ricorso proposto dalla *Euro-Port*, dello *STENA Group*, contro la *Port Authority* del porto danese di Rødby, che ha negato all'*Euro-Port* stessa

la possibilità di istituire un servizio di linea con la Germania, in partenza appunto dal porto di Rödby. La Commissione ha considerato questo rifiuto come un abuso di posizione dominante.

Un altro caso che dimostra l'attualità del problema portuale a livello europeo è costituito dalla preoccupazione della CEE di rendere applicabile anche ai porti la Direttiva n. 14 del 24 luglio 1985. Questa Direttiva, come è noto, si propone di realizzare la trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le imprese pubbliche, fra le quali rientrano anche gli enti portuali variamente denominati (*Port Authorities*, Consorzi portuali o altro). In linea di principio, la Direttiva si applicherebbe anche ai porti. Tuttavia, le differenze esistenti nei vari Stati a livello normativo e istituzionale, e la dispersione di responsabilità esistente nei porti, rendono estremamente difficile applicare la sua applicazione. Basti pensare che esistono porti privi di un bilancio autonomo, per i quali identificare i flussi finanziari fra i porti e i pubblici poteri è un'impresa pressoché impossibile.

Questi brevi cenni giustificano la mia prudenza circa la possibilità di trarre conclusioni frettolose. Ci troviamo, infatti, di fronte ad un vero campo minato, per affrontare il quale non esiste un corpo di principi consolidati e di pratiche confermate. Io non voglio però sottrarmi al compito di fornire, almeno, il contributo di qualche iniziale indicazione, sempre senza pretesa di indicare soluzioni definitive.

In primo luogo, occorre considerare che le condizioni che possono influenzare la concorrenza in ambito portuale agiscono a diversi livelli:

- a livello di singole imprese, che possono combinare in modo più o meno efficiente i loro fattori produttivi e offrire, quindi, condizioni diverse ai loro clienti. Va rilevato che in qualche caso imprese e porti possono coincidere, nel senso che l'Autorità che gestisce il porto gestisce anche i traffici relativi. Va inoltre osservato che la concorrenza si può svolgere (o essere ostacolata) fra imprese operanti in porti diversi o fra imprese operanti nell'ambito di uno stesso porto;

- a livello di porti, appartengano essi ad uno stesso paese o a paesi diversi, nel senso che, per motivi geografici, per la diversa efficienza e economicità dei sistemi logistici di riferimento, o per le condizioni giuridiche e amministrative in cui si svolge l'attività portuale, le imprese possono essere indotte a servirsi di un porto rispetto ad un altro.

In linea teorica, si tratta di casi diversi, perché nel primo viene in rilievo il comportamento delle imprese e nel secondo il tipo di rapporti coi pubblici poteri, ma nella pratica le situazioni si possono confondere, perché l'assetto istituzionale dei porti può influenzare la situazione competitiva delle imprese, o, più esattamente, può offrire una serie di occasioni di influenzarla concretamente. Si pensi, ad esempio, al caso di un ente portuale che, essendo sovvenzionato, può fornire servizi o aree a costo politico all'impresa concessionaria di una banchina, ponendola quindi in una condizione più favorevole delle imprese operanti in altri porti o nello stesso porto. Si pensi, inoltre, al noto caso delle "sovvenzioni incrociate" (possibili quando i traffici portuali sono gestiti, di regola da un ente pubblico, con una visione di "sistema"), consistenti nell'addossare ad un settore del traffico gli oneri conseguenti al fatto che un altro settore viene gestito a condizioni non economiche. Si pensi, infine, al caso di un'impresa portuale che, in ragione di una esclusiva conferita per legge o per atto amministrativo, ha la possibilità di sfruttare abusivamente una "posizione dominante": il caso delle compagnie portuali italiane, almeno fino alla recente riforma, è da inquadrarsi in questa categoria, ma non è l'unico caso di esclusiva esistente all'interno dei porti.

Ma il problema si complica ulteriormente quando si esce dal ristretto ambito dei porti e si prende in considerazione il complessivo sistema logistico in cui essi sono inseriti. Qui bisogna raddoppiare le cautele, perché certamente non si potrebbe accusare di concorrenza sleale un porto che fruisca di condizioni logistiche di riferimento più efficienti di un altro. Rientra, invece, fra gli effetti positivi del mercato comune il fatto di mettere in concorrenza fra di loro gli stessi sistemi logistici, giuridici e

amministrativi. Se questo è ovvio, resta però il fatto che una forma di tariffe differenziate, come quella accennata a proposito del comportamento delle ferrovie tedesche, sembra difficilmente compatibile con i principî del mercato comune. Un problema analogo potrebbe poi essere sollevato con riguardo alle diverse forme di aiuto di cui molti porti (non solo quelli italiani) fruiscono: realizzazione diretta delle infrastrutture a carico dell'Ente pubblico, loro finanziamento a tasso agevolato, esonero da determinate imposte, ripianamento delle perdite di gestione, ecc.

Di fronte a queste sommarie considerazioni, se appare ben comprensibile la prudenza finora osservata dalle Autorità comunitarie, si deve però ritenere che, con il progredire del mercato comune, anche il problema dei porti e di una politica portuale europea dovrà essere affrontato a Bruxelles con maggiore decisione di quanto è avvenuto finora. E' noto infatti che la Comunità sta intensificando i suoi sforzi per la realizzazione di una politica comune dei trasporti e, in particolare, del trasporto combinato. I porti costituiscono il punto di incontro spaziale e organizzativo della tratta marittima con la tratta terrestre, e quindi sono a pieno titolo elementi del sistema dei trasporti. Ne consegue che l'obiettivo di sviluppare una politica portuale comunitaria è implicitamente contenuto in quello di sviluppare una politica comune dei trasporti.

A questo punto mi posso avviare alla conclusione ritornando alla situazione italiana e ricongiungendo le due parti del mio intervento.

Ho valutato positivamente la pausa di riflessione che si è presa il Governo italiano. Ma è importante che questo arco di tempo sia utilizzato per dare finalmente alla nostra portualità una configurazione moderna, e non soltanto - poniamo il caso - per ridiscutere il numero delle Autorità portuali o per trovare qualche accomodamento alla pretesa delle Compagnie di mantenere il loro attuale ruolo preminente nell'organizzazione ed esecuzione delle operazioni di sbarco e imbarco.

E' compito degli esperti trovare le soluzioni tecniche e giuridiche più adeguate. Nelle mie vesti di semplice operatore io

posso limitarmi ad enunciare le due direzioni nelle quali si deve ricercare il miglioramento della situazione che abbiamo ereditato, anche per adeguarla alle implicazioni del mercato comune europeo:

a) realizzare un vero porto delle imprese. La formula suggestiva del «porto delle imprese» non ha finora trovato una completa realizzazione, anche se non possono essere sottovalutati i passi che sono stati compiuti. Va sottolineato il fatto che esso potrà essere realizzato soltanto nella misura in cui le imprese saranno realmente libere di organizzarsi e di gestire tutti i fattori produttivi (ivi compreso il fattore lavoro). Della realizzazione di un vero porto delle imprese fa parte la rigorosa limitazione dei diritti di esclusiva, che non sono limitati al caso delle Compagnie portuali, ma possono comprendere operazioni di vario tipo, che vanno dai classici servizi di rimorchio, ormeggio e pilotaggio a quello dei servizi di manutenzione o di quelli ecologici. Su queste situazioni di esclusiva occorre intervenire sotto almeno tre profili: limitandole ai casi in cui la presenza di una pluralità di operatori è assolutamente controindicata; assicurando comunque all'operatore la possibilità di un regime di auto-produzione, salvo che ostino problemi di sicurezza o di ordine pubblico ed evitando, comunque, l'imposizione di servizi non richiesti perché non necessari. In ogni caso, quando un'esclusiva risultasse assolutamente inevitabile, si dovrà assicurare una assoluta trasparenza delle tariffe e controllarne l'equità. Occorre infine superare quella visione delle attività portuali come pubblico servizio che è alla base di una serie di interventi di controllo e coordinamento da parte dei pubblici poteri, che devono invece essere limitati a quelli strettamente richiesti da esigenze di carattere generale;

b) dare razionalità alla programmazione della spesa portuale. Una ragionevole programmazione della spesa portuale può essere difficilmente assicurata in una situazione caratterizzata - in misura anche maggiore di quanto è avvenuto attualmente - dalle pressioni verso i poteri centrali di enti irresponsabili economicamente. Da questo punto di vista ha lasciato particolarmente

perplessi la decisione di realizzare (per ora!) diciotto Autorità portuali, spesso gravate da oneri impropri e prive di entrate adeguate, che saranno portate inevitabilmente a richiedere l'aiuto pubblico. Abbiamo perciò particolarmente apprezzato la pausa di riflessione voluta dal nuovo Governo. Ma questa riflessione, come ho già avuto modo di osservare, non può limitarsi al problema del numero delle Autorità da costituire. Il vero problema è quello di realizzare - soltanto quando siano veramente necessari - organismi di gestione dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria ed organizzati con criteri privatistici. Occorre, infatti, evitare che situazioni strutturalmente squilibrate spingano verso le forme di aiuti più o meno mascherati alla gestione che hanno finora caratterizzato la portualità italiana. Per quanto concerne in particolare la realizzazione delle infrastrutture portuali, l'obiettivo della nuova situazione dovrebbe essere quello di assoggettarle a valutazioni di mercato. Non si vuole sostenere che aiuti pubblici per la realizzazione delle infrastrutture portuali non debbano mai essere concessi. Ma devono essere concessi, se del caso, in forma trasparente e con le stesse forme di controllo cui sono assoggettate, nel Trattato CEE, tutte le forme di aiuto alle imprese. Ritengo inoltre che sarebbe opportuno rendere possibile un maggiore coinvolgimento dei privati nella realizzazione delle infrastrutture di loro interesse. Perché ciò possa avvenire, peraltro, è necessario che i privati possano concretizzare e gestire senza vincoli onerosi le loro iniziative nelle infrastrutture realizzate.

Queste sono, per concludere, le direttrici secondo le quali operare per rendere sempre più reale la liberalizzazione dei servizi portuali e per rendere i nostri porti capaci di operare a livello europeo. E' facile osservare che di strada da fare ce n'è ancora parecchia, pur senza sottovalutare gli sforzi che sono stati compiuti negli ultimi tempi. Mi rendo conto di non aver indicato soluzioni definitive, ma il mio ruolo era quello di esprimere delle valutazioni e di porre in luce delle esigenze. Altri, con maggiore autorevolezza e competenza di me, potranno individuare le soluzioni tecniche e giuridiche più appropriate al grande

obiettivo di razionalizzazione e modernizzazione della portualità italiana.

Vi ringrazio della vostra attenzione.

GUIDO DE VITA

(c.s.)

La ringrazio, presidente D'Amico, e prego fin da ora il professor Fanara, al cui impegno dobbiamo queste giornate ed il privilegio di averLa potuta ascoltare, di rinnovarLe, a nome di tutti ed a chiusura di questa giornata di lavoro, il nostro sentito ringraziamento.

Da parte mia, devo dire che sono testimone di come Lei non abbia, in quest'ultimo periodo, partecipato a dibattiti ed a tavole rotonde sull'argomento che oggi ha trattato in modo così brillante. Ne sono testimone, sapendo che la Sua è una linea di pensiero che ha imposto pure ai Suoi collaboratori: ricordo che un membro della Sua giunta, che avevo invitato ad un Incontro, al Porto di Napoli sulla nuova legge, mi pregò di chiarire che poteva e voleva intervenire solo a titolo personale, nella sua qualità di armatore e non come membro della CONFITARMA.

Lei, dottor D'Amico, ci ha intrattenuto su argomenti di grandissimo interesse. Ha anche richiamato la nostra attenzione, in apertura di relazione, su uno dei più annosi e gravi problemi che affliggono il mondo dei traffici marittimi: il rapporto tra politici ed armamento, tra Governo e armamento. Purtroppo il Ministero della Marina Mercantile è stato sempre considerato dalla classe politica un Ministero di "serie B", affidato a dei "debuttanti" che aspiravano poi a Dicasteri ritenuti più prestigiosi o politicamente più "redditizi" dal punto di vista dell'immagine. Molto spesso, chi ha rivestito tale ruolo ministeriale lo ha fatto più con l'idea di vedere cosa poi avrebbe potuto fare che con quella di occuparsi realmente delle relative problematiche (che "beatamente" ignorava e che, soprattutto, non gli interessavano). Speriamo di assistere presto ad una inversione di tendenza poiché, senza un costruttivo intervento governativo e politico,

nel nostro settore difficilmente si potranno raggiungere risultati positivi; ma l'invito all'ottimismo del dottor D'Amico non può non trovarci d'accordo.

Difficile è pure non condividere le altre osservazioni che il presidente D'Amico formulava sulla legge: sono tutte esatte, sono tutte notazioni che, non da oggi, egli sottolinea in varie sedi, pubbliche e non. Le lacune della legge sono evidenti ed occorre studiare sulle possibili modifiche in tempi brevi.

La ringrazio ancora, dottor D'Amico, per il Suo intervento, per l'autorevolezza che proviene non solo dalla Sua altissima carica, ma anche dalla Sua qualità di armatore di prestigio: ciò che ha detto deve farci meditare e cercare di collaborare per una soluzione positiva.

GUSTAVO ROMANELLI

(ordinario di Diritto della Navigazione nell'Università di Roma)

Desidero, innanzitutto, ringraziare anch'io il dottor D'Amico, perché è quanto mai apprezzabile che il presidente di una associazione importante come la CONFITARMA voglia incontrare giovani studiosi ed esporre loro il suo punto di vista.

Ho ascoltato con molto interesse le parole del presidente D'Amico, ma pur condividendo (almeno in parte) le critiche alla legge, devo dire che a seguito della sentenza della Corte di Giustizia (detta *Porto di Genova I*), ed a seguito di un primo intervento amministrativo del Ministero supportata dal parere del Consiglio di Stato e di ripetuti decreti legge, l'emanazione di questa legge si imponeva come un'assoluta necessità. Altrimenti ci si sarebbe trovati in una situazione molto grave (quale quella verificatasi in vertenze dinanzi a fori liguri, soprattutto in sede di misure cautelari, in cui si è manifestata profonda perplessità sul valore da attribuire alla pronuncia della Corte di Giustizia e alle conseguenze di essa sulle norme del nostro ordinamento). Quindi, la legge ha risolto la situazione ed ha evitato il crearsi di un vuoto legislativo.

Sotto un altro aspetto, ci troviamo in una situazione felice perché si ha una posizione dell'Unione Europea che - come il presidente D'Amico ha messo in luce - sta focalizzando il problema della gestione delle strutture portuali, rendendosi conto che sono un aspetto importante ed essenziale nel settore dei trasporti e che non può esserci concorrenza nei trasporti senza una adeguata incidenza dei principi della concorrenza anche in materia di gestione di strutture. Altrimenti

si porrebbero in situazioni diverse le imprese operanti in porti diversi. Quindi, vi è una situazione molto “aperta”: fino agli interventi della Corte di Giustizia e della Commissione, avevamo l’impressione che si potessero elaborare proposte, anche assai interessanti, ma senza nessuna concreta possibilità di vederla tradotta in realtà; oggi invece i discorsi possono essere più concreti, e c’è l’esigenza di trovare precise e concrete soluzioni.

Quindi, in relazione a ciò, desidero pregare il dottor D’Amico di indicare quali esigenze avverte il ceto armatoriale con riguardo alla gestione dei porti, quali sono le aspettative degli armatori, principali utenti del porto, in questa “situazione” aperta. Con riguardo alla nostra realtà, si tratterà di studiare la natura delle “Autorità portuali”: certamente, non sono enti pubblici economici e non possono essere considerate imprese, agli effetti della normativa comunitaria. Vi è poi la realtà dei restanti porti, gestiti direttamente dalla Pubblica Amministrazione. Del resto, nella nuova normativa, anche laddove operano le Autorità portuali, per tutto ciò che riguarda la sicurezza della navigazione vi è un’ampia competenza del Corpo delle Capitanerie di Porto.

Con riguardo alle operazioni portuali, credo che la preferenza degli armatori sia per una effettiva concorrenza e per una molteplicità di imprese, anche se - come accennava il dottor D’Amico - ci si imbatte in certe situazioni di limitazione di spazio: i terminalisti non possono essere più di un certo numero perché gli spazi disponibili sono limitati. E’ però una situazione in cui gli armatori, anche perché sono i diretti utenti dei servizi portuali, possono certamente esprimere le loro preferenze ed hanno il diritto di essere ascoltati sia in sede di Unione Europea, sia in sede nazionale. E’, ad esempio, da chiedere se gli operatori interessati ritengano preferibile una “gestione pubblica”, come quella attuabile dalle Autorità portuali e ancor più quella attuabile dalle Capitanerie, con ampio spazio alle imprese delle operazioni portuali operanti in regime di concorrenza, o se, viceversa, sia preferito un “porto-impresa”, che possa dare luogo anche ad una concorrenza tra un porto e un altro, pur con attuazione sempre da parte di imprese private ed in concorrenza tra loro, dei servizi delle operazioni portuali.

ANTONIO D'AMICO

(c.s.)

Molto giustamente il professor Romanelli ha messo in rilievo alcuni aspetti sui quali intendo intervenire.

Innanzitutto, noi armatori vediamo la gestione del porto in termini privatistici: pertanto intendiamo intervenire fin dal momento della nomina del presidente dell'Autorità portuale con specifiche consultazioni, senza, per questo volere imporre nulla. Si pensi che, quando si deve nominare il presidente di una Camera di commercio, anche la Confederazione degli armatori, come ogni altra categoria, propone una terna di candidati, ma questa non viene interpellata nel caso della nomina del presidente dell'Autorità portuale. Gli armatori sono totalmente ignorati, nonostante contribuiscano in modo determinante alla gestione del porto e si ritrovano in balia di un presidente che tutti, tranne loro, contribuiscono a nominare: questo è un aspetto sui cui la CONFITARMA insiste, chiedendo almeno di essere interpellata, visto che l'organizzazione portuale si regge principalmente sugli armatori e sugli agenti marittimi.

Con riguardo, poi, alle indicazioni fornite dagli armatori per una più efficiente gestione, devo ribadire che richiediamo una vera e propria organizzazione privatistica. L'abbiamo ottenuta nel caso dei *terminals* in quasi tutti i maggiori porti, ma dobbiamo ottenerla a maggior ragione nella concessione di determinati servizi ai privati. Aumenterebbe, così, la concorrenza tra le ditte che - riteniamo - devono essere iscritte in un "albo del porto", non nell'albo di esercizio, per poter svolgere la loro attività; ci rivolgeremmo a questi operatori, che offrirebbero i migliori servizi ad un costo ridotto.

Quanto detto serve per illustrare, sia pur sommariamente, cosa si aspettano gli armatori da questa legge: ossia che il porto sia gestito direttamente dagli armatori o, quando ciò non sia possibile, almeno indirettamente, dando loro la possibilità di manifestare la propria opinione. E' indispensabile, però, dare un'importanza maggiore alle Capitanerie: a queste dev'essere demandata la sorveglianza, e la sovrintendenza, di tutte le attività che si svolgono nel porto, ed alle stesse dovranno rendere conto i presidenti dei porti.

GIUSEPPE VERMIGLIO

(ordinario di Diritto della Navigazione nell'Università di Messina)

Certamente, i problemi del trasporto marittimo non possono ridursi ad una questione meramente normativa, alla necessità di una buona legge. A monte deve esserci, infatti, una buona politica dei trasporti. Se individuiamo dai testi di legge le linee politiche che vi stanno a monte, notiamo una discrasia della legge di riforma dei porti con la linea elaborata dal Piano Generale dei Trasporti (con una legge del 1984, quindi risalente a ben dieci anni fa) che si poneva nell'ottica non soltanto di un singolo sistema modale ma in quella di una visione globale del trasporto, inteso come "sistema integrato" terra-mare-aria, (con indicazioni interessanti e anche difficili da attuare). Credo che un Piano che resti inattuato per dieci anni diventi un "aggettivo" più che un sostantivo, (nel senso che si procede lentamente, anziché fare una concreta azione di pianificazione) nonostante che quelle indicazioni di fondo - la dotazione di infrastrutture, l'integrazione di porti con strade, ferrovie e sistemi aeroportuali - fossero interessanti e vincenti. La linea che in questi dieci anni si sta attuando nel trasporto, invece, pare ritornare alla vecchia logica di segmentare i vari comparti non soltanto nel tipo di gestione delle infrastrutture, ma anche nel tipo di regolamentazione dei singoli comparti; questo contraddice, in un certo senso, con quel disegno e porta alla disorganicità negli investimenti.

I nostri porti subiscono la concorrenza straniera non soltanto perché sono mal gestiti, ma perché non hanno quella dotazione infrastrutturale necessaria per poterli gestire in maniera manageriale. E' certamente un problema di formule giuridiche, ma anche di carenza di investimenti per infrastrutture. Abbiamo privilegiato per venti anni un'unica modalità, quella terrestre; stiamo continuando ad incentivare il sistema combinato strada-ferrovia, e stancamente, quasi come un fatto marginale, cominciamo a pensare alla politica portuale che dovrebbe essere, invece, centrale nell'ambito di una politica dei trasporti. Nel trasporto internazionale le merci si muovono prevalentemente per mare; ma questa centralità del mare non è stata considerata, neanche in una regione come la Sicilia dove, nei Piani Regionali di Trasporto, si punta ancora al completamento della rete autostradale, che pure è necessaria e utile, ma non primaria, o alla realizzazione del collegamento stabile sullo Stretto, come se con questo risolveremmo tutti i problemi del trasporto siciliano.

Qual è la posizione della CONFITARMA nei confronti degli obiettivi di politica integrata dei trasporti, ossia del Piano Generale dei Trasporti del 1984? C'è una posizione della CONFITARMA nei confronti della politica di investimenti infrastrutturali? Faccio l'esempio molto semplice degli interporti, intesi come strutture per il traffico combinato strada-rotaia: in Sicilia sono state scelte a tale scopo due località : Palermo e Catania. Nel momento in cui un camion sale su un treno, deve essere traghettato e, quindi, l'autotrasportatore proveniente da Milazzo o da Messina deve andare a Catania, caricare il mezzo sul treno e ritornare necessariamente a Messina per essere traghettato. Queste localizzazioni sono, a mio avviso, errate: la grande area interportuale dello Stretto risponderebbe meglio, in termini di produttività dell'investimento, alle due localizzazioni di Termini Imerese e di Catania Bicocca. Ancora, le linee di navigazione *roll on roll off* partono da Catania e da Palermo perché il porto di Messina, che è in Sicilia il più vicino al porto di Trieste, è sostanzialmente "espropriato" dalle Ferrovie dello Stato e dalle compagnie private di traghettamento. Messina potrebbe essere il terminale delle due linee di navigazione per l'Adriatico ed il Tirreno, con costi notevolmente ridotti.

Qual è la politica della CONFITARMA nei confronti del Piano Generale Trasporti? Quest'ultimo è da considerarsi carta straccia o vi è qualcosa di salvabile? C'è una posizione della CONFITARMA nei confronti della localizzazione di tutti gli investimenti nel settore delle infrastrutture di trasporto - porti, strade, linee ferrate - che ricostituiscia quella visione di sistema integrato che mi sembra necessario perseguire?

ANTONIO D'AMICO

(c.s.)

Qualche quesito tra quelli che mi sono stati posti esula dalle tematiche proprie dell'armamento, ma vorrei puntualizzare che i porti del Nord Europa sono, per determinate merci, preferiti ai nostri per i loro minori costi, dovuti sia alla manodopera che alle strutture più efficienti. A Napoli vi è una struttura portuale assai carente e la nostra compagnia, che presta servizio per e dal Nord Pacifico, sta pensando

di trasferirsi al porto di Salerno, perché Napoli non garantisce che all'arrivo dei carichi si possa immediatamente procedere per le operazioni di carico e scarico della merce. Infatti, l'immobilizzazione della nave e del carico costa migliaia di dollari: abbiamo sollecitato il commissario ministeriale per porre rimedio a tale situazione, e sembra che nell'ambito dell'armamento napoletano si stia prendendo in considerazione l'ipotesi di creare una nuova società per fornire il porto di strutture e mezzi meccanici sufficienti alla movimentazione delle merci.

Nel porto di Genova, i *terminals* assegnati ai diversi armatori, che li hanno presi in concessione, sono oggetto di notevoli investimenti.

Ci troviamo, dunque, in una situazione di "risveglio" da un lungo letargo, che abbiamo dovuto subire perché non potevamo interferire sulle scelte e gli stanziamenti statali dello "Stato imprenditore". Questa svolta, che però richiede i suoi tempi, porterà ad un decisivo miglioramento: noi armatori siamo disposti a fare investimenti, ma in cambio chiediamo delle garanzie affinché ciò che investiamo possa avere un ritorno: questo significa espandersi e dare lavoro a quanti ne sono ansiosamente alla ricerca.

GUIDO CAMARDA

(c.s.)

Da quanto emerso finora si evince il peso delle politiche legislative nelle problematiche qui in discussione, ed è una fortuna poterci confrontare con il presidente D'Amico, che ha espresso bene un punto di vista dei privati. Io non mi aspettavo parole diverse da quelle che ha detto, "enfaticizzando" la Sua esposizione, nel momento in cui ha dichiarato che la legge n. 84 è da ristrutturare. Ma, ecco il primo quesito: pensa il presidente della CONFITARMA che non si sia fatto neanche un passo avanti, pur modesto, con questa normativa?

Ritorno alla problematica di politica legislativa: cosa è disposto a concedere al "sociale" un imprenditore privato? Certamente, il privato non può farsi carico del sociale, di competenza dello Stato, e fin qui sono d'accordo, dottor D'Amico.

Ma lei afferma di non comprendere il motivo per il quale, quando non ci saranno più compagnie portuali efficienti, dovremo attingere

nell'ambito dei lavoratori portuali per ampliare l'organico delle imprese di carico/scarico che in regime di concorrenza svolgeranno le "operazioni commerciali". Allora, mi domando: in che cosa incide, dal punto di vista dei costi, la scelta di un qualunque lavoratore dal bacino delle ex compagnie portuali? All'imprenditore interessa avere minori costi per poter lucrare maggiori profitti, con riferimento ai ricavi. Semmai, potrebbero lamentarsi coloro che non sono iscritti nelle compagnie portuali.

Vorrei chiarito questo aspetto, fermo restando che è stato fatto un grosso passo avanti poiché vengono meno alcune posizioni di privilegio, determinate dalle squadre e dalle tariffe.

Sul secondo punto trattato dal presidente D'Amico, invece, mi trovo d'accordo con lui, e mi chiedo se, per la sua autorevolezza, potrà farsi carico di quanto esporrò. Non mi ha per nulla convinto, della legge n. 84, il fatto che le Autorità portuali siano previste in certi porti e non in altri. Perché affermare in alcuni porti l'Autorità portuale, con tutti i compiti e doveri di coordinamento e servizi che le competono, ed in altri no? Equivarrebbe a dire che la grande impresa è necessaria per produrre beni e servizi, mentre non è necessario il piccolo imprenditore per produrre servizi sostanzialmente identici!

Perché non "territorializziamo" queste Autorità, nel senso che, ad esempio, l'Autorità portuale di Palermo abbia competenza su tutti i porti della Sicilia occidentale, in ordine a circolari, direttive, ecc. naturalmente di carattere pubblico.

Quindi, e ritorno a quanto detto, mi chiedo se il presidente D'Amico riterrà di farsi interprete dell'istanza di territorializzazione: se l'Autorità portuale deve istituirsi, che almeno abbia competenza su tutti i porti, magari aggregandoli: indirettamente, e comunque solo in questo senso, si recupererebbe quella nozione di "sistema portuale" che, prima alla moda, adesso mi sembra un po' "esorcizzata". Si è detto che tale nozione era impregnata di dirigismo, ma non possono confondersi questi aspetti, che appaiono superati nel momento attuale, con l'intera impostazione alla base dei sistemi. E su quest'ultimo punto mi ricollego a quanto ha detto il professor Vermiglio.

Mi ha colpito molto, ancora, la problematica della normativa pubblicistica uniforme. Su questa sono d'accordo: la libera concorrenza diventa una chimera se le norme sono diverse. Se in ipotesi si emanano leggi che, per una operazione di sbarco, fanno perdere al comandante di una nave mezza giornata di tempo, quando in un paese vicino si impiegherebbero pochi minuti per espletare le stesse formali-

tà, (proprio per lo snellimento del procedimento amministrativo), non è stata certamente violata alcuna norma di garanzia sulla concorrenza. La Comunità Europea non potrà intervenire, ma i costi saranno comunque lievitati.

Desidero concludere soffermandomi su un aspetto che, finora, non è stato affrontato. Una recente Convenzione internazionale non ancora ratificata sulla responsabilità limitata del terminalista nei trasporti internazionali, fa ricordare che non abbiamo una normativa nazionale sui terminalisti, creando a voi armatori, tra l'altro, problemi anche di responsabilità: dove finisce la responsabilità dell'armatore, dove comincia quella del terminalista? Perché, in connessione con la Convenzione internazionale, e tenendo conto dell'art. 18 della legge n. 84, nelle varie proposte d'integrazione e modifica in discussione non si pone mano ad un progetto di legge che disciplini questa "nuova" professione (nuova perché il terminalista non sarebbe altro che il regista privato del porto, non svolgendo solo operazioni di carico e scarico)?

GABRIELE SILINGARDI

(c.s.)

La mia domanda si ricollega a quella dell'amico Camarda e mi scuso se andrò, apparentemente, fuori tema. Ma è solo per segnalare come le indicazioni del Piano Generale Trasporti, indipendentemente dal giudizio di merito che vi si voglia dare, una loro coerenza interna l'avevano, tanto è vero che nella parte in cui hanno trovato attuazione, non sono mancati utili e concreti risultati.

Vediamo il problema degli interporti: in Italia due sono le infrastrutture interportuali di maggior rilievo: Bologna e Verona. Quest'ultimo movimentata più *containers* di quanti ne movimentino, singolarmente considerati, tanti porti italiani. E' certo però che dal momento della riflessione si deve passare a quello della attuazione delle indicazioni sulle possibili soluzioni dei problemi. Ed in ciò si è confortati da quel che dicevo prima; sulla linea Verona-Brennero, ad esempio, vi è stata una diminuzione del traffico su gomma, proprio grazie alla attivazione di una struttura che funziona (in particolare l'interporto di Verona). Naturalmente, se poi tutti si "buttano sul carro" e ciascuna

comunità vuole il suo interporto, non si potranno avere utili risultati. Fortunatamente è stata sospesa, con un decreto-legge, la legge n. 240 del 1990 che creava il sistema di interporti di primo e secondo livello con un sistema concessorio, e prestava certamente il fianco ad incisive critiche, che comunque non hanno impedito di dare buoni risultati ove le indicazioni del P.G.T. sono state attuate.

Probabilmente, si tratterebbe, allora, di completare l'iter attuativo di quelle indicazioni, anche perché l'operatore, (l'utente), non è che nutra un favore "ideologico" per uno dei diversi mezzi di trasporto, ma valuta sostanzialmente i costi e i tempi di trasporto. Allora, e chiudo la mia considerazione, quando si pensa di ridurre sensibilmente l'incidenza dell'autotrasporto come sistema di collegamento all'interno del territorio italiano, in particolare, ma direi anche ormai all'interno di quello europeo, si considera un obiettivo certamente da raggiungere per contribuire alla soluzione dei diversi problemi di tipo infrastrutturale, ambientale, economico, che esso crea. Al contempo però bisogna anche tener presente che l'industria che affida la merce al vettore - e lo deve fare se vuole vendere - non è facilmente propensa a sostituire un mezzo come quello su gomma, che ha costi bassi (pure per lo sfruttamento dei "padroncini") ma soprattutto tempi particolarmente veloci; pensiamo all'industria dell'abbigliamento che riesce a produrre dopo che ha ricevuto gli ordini (il classico pronto moda) perché in poche ore è in grado di raggiungere tutti i mercati d'Europa. Se si vuole contrastare, dunque, questo sistema non lo si può continuare a fare né con bei piani, né con chiacchiere, ma con iniziative concrete, che riducano i costi e i tempi di percorso.

Condivido integralmente le critiche mosse alla legge sulla riforma portuale. D'altronde le avevo già sollevate, in prima persona, al Convegno di Pescara. Mi sembra però che vada salvato un punto centrale, a fronte delle più rilevanti critiche rispetto ad un complessivo disegno politico, strettamente condizionato dalle scelte "di necessità" del nostro legislatore: ed è la distinzione tra i compiti dell'Autorità portuale (la sfera pubblica), della Capitaneria di Porto (pubblica anch'essa), e del privato. La Capitaneria di Porto dovrebbe avere compiti determinanti in ordine alla sicurezza della navigazione e dell'esercizio delle attività portuali, mentre l'Autorità portuale deve avere il prevalente compito di gestire il bene demaniale, e non deve impegnarsi nella gestione del *terminal*, e delle attività portuali, come purtroppo è avvenuto fino ad ora. Allora il modello che dalla legge emerge, almeno da una sua lettura asettica, si avvicina a quello prati-

cato nei porti del Nord Europa. Il porto di Rotterdam ad es. è di proprietà del Comune di Rotterdam! Ed è proprio in materia portuale che trova smentita il luogo comune secondo cui dove c'è il pubblico dovrebbe esserci inefficienza: il porto di Brema, quello di Amburgo sono gestiti rispettivamente dal *Land* di Brema e di Amburgo. Il professor Romanelli ricorderà una riunione tenuta a Filadelfia per illustrarci il locale sistema portuale, che fu interrotta perché il funzionario di alto livello che relazionava doveva partecipare all'inaugurazione di un *terminal container* in pieno periodo elettorale: cosa usuale anche da noi, solo che lì, a differenza che nel nostro paese, i porti funzionano.

Non è vero quindi che il pubblico sia sinonimo di inefficienza: tornando all'esempio del porto di Rotterdam, il cui principale responsabile è il competente assessore del Comune, il pubblico si limita a gestire l'area, la superficie, mentre le attività portuali, la movimentazione delle gru sono gestite dai privati, che hanno l'esercizio dei *terminals*, facendo, peraltro, guadagnare al pubblico cospicue rendite da tali attività.

Concludendo ci si può quindi chiedere se questo modello, che è alla base del successo dei porti del Nord Europa, non rappresenti, comunque, un'inevitabile tappa del processo di adeguamento del nostro sistema aeroportuale su cui anche l'Italia ci sembra essersi avviata. Pur con tutte le lacune, contraddizioni ed incertezze ripetutamente segnalate, infatti, nella recente riforma portuale se ne possono intravedere le basi.

ANTONIO D'AMICO

(c.s.)

Gli esempi cui faceva cenno il professor Silingardi sono validissimi, ma nessun porto italiano è paragonabile ai modelli nordeuropei; infatti le strutture di cui sono dotati oggi i porti di Genova e Napoli sono carenti e scadenti e, finora, lo Stato si è occupato della gestione di questi porti. A Napoli, l'area demaniale rimane affidata alla gestione pubblica; i privati hanno avuto in concessione i *terminals* e devono preoccuparsi di attrezzarli con proprie strutture meccaniche, per le quali si sono impegnati con investimenti notevolissimi. Non è peraltro

mia intenzione criticare la gestione statale, ma mettere in luce tutto ciò che lo Stato non ha fatto per i porti italiani.

La legge consente la gestione dei *terminals* da parte delle società private, ed è un processo che porterà senz'altro i suoi benefici, ma richiede i suoi tempi: non possiamo pretendere di disporre da un giorno all'altro nel porto di Napoli di un'attrezzatura efficiente per la movimentazione delle merci. E' certo che, una volta realizzata questa organizzazione e dotata delle strutture necessarie, il modello disegnato dalla legge porterà notevoli miglioramenti, come giustamente sosteneva il professor Silingardi.

Con riguardo all'osservazione del professor Camarda in merito ai lavoratori delle "compagnie portuali", non comprendiamo perché dovremmo ancora sottostare, con questa legge, ad un regime di monopolio: la Comunità Europea impone fin da ora la soppressione dei monopoli, e non possiamo più subire situazioni anticoncorrenziali, come ad esempio, quella di Batini a Genova, che deve aver fine. Dobbiamo, innanzitutto, demolire celermente questo monopolio; in tal modo l'armatore potrà assumere manodopera specializzata, poiché il terminalista dovrà assicurare al suo cliente-armatore un lavoro professionalmente perfetto, in concorrenza con altre ditte che potrebbero fornire lo stesso servizio. L'insegnamento della Comunità Europea è infatti quello di livellare i costi per essere il più concorrenziali possibile.

Dal punto di vista sociale, poi, noi armatori ci siamo preoccupati di non far mancare il lavoro agli operai: lo sviluppo degli investimenti che facciamo comporta già, di per se stesso, una assunzione continua di personale nei vari settori. Infatti è difficile non impiegare un numero consistente di personale per le operazioni portuali: ad esempio, per sbarcare un *container*, occorre quel determinato numero di operatori fuori e dentro la stiva della nave. Non è pensabile risparmiare su queste spese: quello che vogliamo è la libera concorrenza che comporterà la riduzione dei costi.

Rispondo, infine, al professor Camarda ricordando che ogni Autorità portuale che si costituisce comporta dei costi che si ripercuoteranno sugli armatori e sulle merci; bisogna poi vedere cosa accadrà. Oggi non lo possiamo ancora verificare, poiché tutto è commissariato; potremo avere qualche riscontro solo quando si nomineranno i consigli di amministrazione.

Concludendo, desidero ringraziare quanti mi hanno posto dei quesiti, cui ho cercato di rispondere nel modo più esauriente. Tengo

infine a precisare che non vi è, da parte degli armatori, alcuna preclusione nei confronti delle compagnie portuali, che pure ci hanno reso la vita difficile.

ELIO FANARA

(c.s.)

Chiudendo questa tornata dei lavori, desidero solo accennare ad un problema che abbiamo già illustrato, alcuni anni fa, e cioè quello relativo al porto di Pozzallo. Abbiamo, infatti, la situazione “scandalosa” di un porto già ultimato, con le banchine pronte per essere utilizzate, con in più il vantaggio di non avere i “camalli”, perché non ha compagnie portuali cui dover dare conto, ma che dopo tre anni dalla realizzazione non è ancora in esercizio. E’ uno scandalo che si siano spesi circa 180 miliardi di lire in una struttura, capace di ospitare navi di 22.000 tonnellate, che resta inattiva, fatta salva la corsa giornaliera del catamarano per Malta!

E’ un problema che il CUST ha messo sul tappeto, lavorando al Piano Regionale dei Trasporti, e che riproporrà nella sua interezza nei prossimi mesi; qui, basti pensare solo agli effetti che tale struttura potrebbe avere sull’economia ragusana, da cui proviene, per esempio, specificamente da Scicli, il 70% circa della produzione nazionale di carote.

Rinnovando i miei ringraziamenti, do la parola al presidente D’Amico.

ANTONIO D’AMICO

(c.s.)

Desidero solo rinnovare la mia disponibilità a futuri, proficui incontri imperniati non solo sul commento di questa legge, ma anche su altre tematiche che interessano il nostro settore. E’ un invito che estendo con piacere ai dottorandi, per poter essere loro utile negli studi e nella ricerca.

GUIDO DE VITA

(c.s.)

A chiusura del dibattito, desidero ringraziare vivamente il relatore e tutti gli intervenuti per il loro apprezzabile apporto ai lavori, e dichiaro chiusa la sessione odierna.

